



**CONSELHO DA
UNIÃO EUROPEIA**

Bruxelas, 15 de Fevereiro de 2010

6063/10

AGRI 34

NOTA

de: Presidência
para: Conselho

Assunto: Futuro da PAC: Medidas de gestão do mercado pós 2013
– Documento e questionário da Presidência

Envia-se em Anexo, à atenção das delegações, o documento e o questionário elaborados pela Presidência a fim de estruturar a troca de opiniões a realizar na reunião do Conselho (Agricultura e Pescas) de 22 de Fevereiro de 2010.

1. Introdução

A PAC é o instrumento de governação de que a UE dispõe para alcançar, no domínio da agricultura, os objectivos previstos no Tratado e para dar resposta aos diversos desafios e preocupações da sociedade europeia.

Cinquenta anos decorridos sobre a criação da PAC, os seus objectivos gerais mantêm-se válidos no âmbito do Tratado de Lisboa (incrementar a produtividade da agricultura, estabilizar os mercados, assegurar um nível de vida equitativo aos produtores, garantir a segurança dos abastecimentos e assegurar preços razoáveis nos fornecimentos). Todavia, os meios de atingir esses objectivos têm vindo a evoluir ao longo do tempo, adaptando-se às novas exigências da sociedade em matéria de sustentabilidade, competitividade, orientação do mercado, preservação do ambiente, zonas rurais e biodiversidade, e contribuindo para a luta contra as alterações climáticas.

A PAC responde a um conceito de unicidade, embora seja implementada através de diversos instrumentos inter-relacionados, que podem ser analisados separadamente desde que não se percam de vista a unidade de objectivos e a estratégia global.

Esta afirmação aplica-se à configuração do modelo da PAC aplicável a partir de 2014 – que passou a ser conhecido como "*Horizonte 2020*". Em 2008, sob a Presidência Francesa, o Conselho encetou o debate sobre o futuro da PAC com uma reflexão global sobre os desafios com que a PAC se confrontará no futuro. Em 2009, por iniciativa das Presidências Checa e Sueca, o Conselho analisou especificamente as perspectivas e as alternativas existentes no que se refere aos pagamentos directos aos agricultores e à política de desenvolvimento rural.

O presente documento destina-se a completar a análise das principais questões a que a PAC terá de fazer face no futuro, através de um debate geral dos instrumentos de gestão de crise e de mercado, como primeiro passo para o exame global que se realizará na reunião informal do Conselho.

2. Mercados mundiais de matérias-primas agrícolas – cenário

A procura mundial de alimentos está a aumentar. Segundo as estimativas da FAO, a produção de alimentos terá de aumentar de pelo menos 70% para alimentar uma população mundial estimada em 9000 milhões em 2050.

Este aumento da procura mundial de alimentos, conjugado com o desfasamento da resposta por parte da produção, resultante dos processos biológicos e dos efeitos das alterações climáticas, irá gerar uma crescente instabilidade nos mercados internacionais, assim como situações de incerteza semelhantes às que se verificaram em 2007 e 2008.

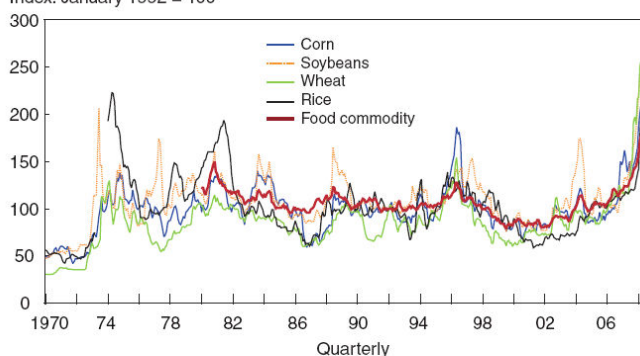
Em 2006, assistiu-se a uma subida internacional dos preços das matérias-primas em geral, e dos produtos agro-alimentares em particular, que se acentuou em 2007 e no primeiro semestre de 2008. Esta situação teve especial impacto nas economias menos avançadas, altamente dependentes das importações de produtos de base. De modo geral, assinalou o início de uma nova fase caracterizada pela volatilidade dos preços.

CAIXA 1: EVOLUÇÃO DOS PREÇOS DAS PRINCIPAIS MATÉRIAS-PRIMAS AGRÍCOLAS ENTRE 1970 E 2008

A situação, verificada em 2006-2007, de preços elevados generalizados dos produtos agrícolas de base para consumo humano ou animal não é nova. Ao longo dos últimos 40 anos, registaram-se várias vezes fenómenos semelhantes, geralmente associados a crises energéticas (como nos anos 70), que fazem subir os preços das matérias-primas agrícolas (essencialmente cereais e sementes oleaginosas) para níveis altíssimos.

Food commodity price spikes since 1970

Index: January 1992 = 100



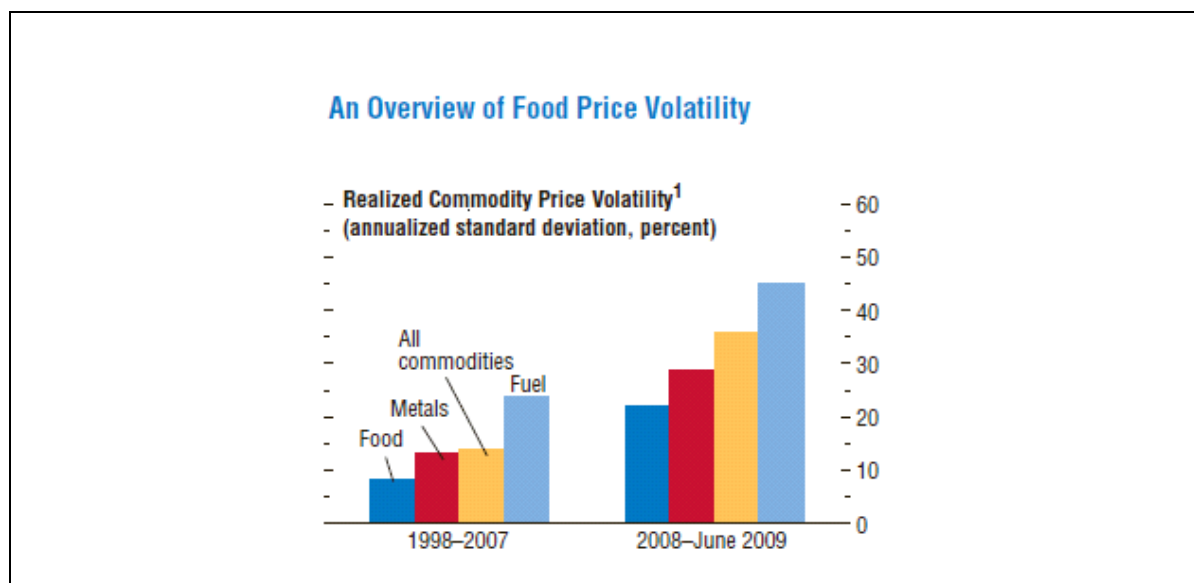
A crise económica teve também repercussões no sector agrícola a nível mundial. Embora o impacto da crise varie de país para país, o crescimento da procura abrandou claramente, em resultado da queda do poder de compra, o que teve um efeito "dominó" nos mercados de produtos de base e na procura de produtos transformados de alto valor acrescentado.

As situações de crise e o forte impacto dos preços elevados em toda a cadeia alimentar devolveram à agricultura o seu papel de sector estratégico a nível mundial. A função essencial de fornecimento de alimentos seguros, produzidos de modo sustentável, volta a ser um dos importantes desafios que a Europa tem pela frente, o que levou à reabertura de debates que pareciam já estar encerrados, como a necessidade de garantir o abastecimento alimentar a nível mundial, regional e nacional.

Simultaneamente, é de prever que o aumento da procura conduza a uma maior volatilidade dos mercados. Quando se chegar a acordo no âmbito da Ronda de Doha para o Desenvolvimento da Organização Mundial do Comércio (OMC), os direitos aduaneiros serão sujeitos a reduções a fim de corresponder aos compromissos de abertura do mercado obtidos pelos Estados-Membros. As restituições à exportação irão também desaparecer, e outros mecanismos de apoio às exportações serão restringidos. Todos estes factores levarão a que os mercados mundiais funcionem de forma mais livre e mais interligada.

CAIXA 2: VOLATILIDADE DOS PREÇOS DOS ALIMENTOS

As constantes variações verificadas nos preços dos alimentos no período de 2005 a 2008 estiveram associadas a um significativo aumento da volatilidade dos preços. De acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI), o índice dos preços dos alimentos elevou-se de 110, em 2006, para 127 em 2007 e para 157 em 2008, antes de cair novamente para 134 em 2009 (2005=100). Segundo os dados do FMI, a volatilidade medida pelo desvio padrão anualizado das variações mensais dos preços aumentou de cerca de 8% durante o início da década, até 2007, para mais de 22% desde 2008.



¹ Annualized standard deviation of monthly percent changes in the spot price included in the IMF Commodity Index

Fonte: "World Economic Outlook: Sustaining the Recovery". Series of economic and financial studies, IMF (Perspectivas económicas mundiais: Sustentar a retoma, in Estudos económicos e financeiros do FMI), Outubro de 2009.

Do acima exposto decorre que é provável que as crises de preços e de abastecimento venham a ser mais frequentes e mais graves no futuro, o que terá um claro impacto negativo nos rendimentos dos produtores, na economia no seu conjunto e, evidentemente, na disponibilidade de produtos alimentares, em especial para os grupos populacionais mais pobres.

Assim, será necessário elaborar políticas agrícolas regionais que promovam e reforcem a existência de uma produção mínima de alimentos, a fim de garantir um certo nível de abastecimento alimentar à escala mundial, regional e nacional (conforme reflectido na Declaração da Cimeira Mundial da FAO sobre a Segurança Alimentar, realizada em Novembro de 2009). Este objectivo reveste-se de especial importância nas políticas agrícolas aplicadas nos países em desenvolvimento e nos países menos desenvolvidos.

Os elementos acima apresentados apontam para a necessidade de atender aos aspectos estratégicos e de governação nas políticas agrícolas, a todos os níveis. A crise económica veio reforçar o carácter estratégico da agricultura, para além do seu valor económico, enquanto componente essencial da segurança alimentar e da estabilidade das populações.

3. O mercado interno da UE no sector dos produtos agrícolas

A situação nos mercados internacionais reflecte-se no mercado interno comunitário, actualmente caracterizado por um certo nível de protecção nas fronteiras. Há, todavia, que ter em mente que o mercado da UE possui características específicas, ligadas ao elevado poder de compra dos seus consumidores e aos exigentes requisitos em termos de qualidade, segurança e saúde, e normas e regras de higiene, incluindo o bem-estar animal, a que os produtos europeus estão sujeitos.

A actual composição da União Europeia modificou o mercado comunitário, dando origem a um aumento da produção e do consumo.

Além disso, a prossecução do processo de reforma da PAC levou a que os produtores agrícolas passassem a estar mais orientados para o mercado. As medidas de apoio à agricultura previstas na PAC foram sendo gradualmente adaptadas, tendo os mecanismos de apoio ao mercado dos produtos agrícolas sido transformados em medidas de apoio ao rendimento dos produtores. Esta mudança de tónica facilitou a obtenção de um maior equilíbrio entre a procura de produtos e a oferta do mercado.

A existência de mecanismos de gestão do mercado exerce um efeito duplo: pelo simples facto de existirem, actuam como instrumentos de estabilização do mercado em caso de variações da oferta; por outro lado, servem para atenuar os efeitos negativos dos desequilíbrios de mercado (crises sectoriais).

O efeito regulador da intervenção nos cereais, sector que tem um enorme impacto nos outros mercados agrícolas, permite exemplificar a primeira destas funções.

Como exemplos da segunda, recordem-se as importantes perdas de confiança dos consumidores que se seguiram à emergência da EEB ("doença das vacas loucas") no final de 2000, ou ao aparecimento, fora das fronteiras da UE, da gripe aviária de alta patogenicidade, em 2006. Estes episódios resultaram em quedas drásticas do consumo de carne de bovino e de aves de capoeira, que se acompanharam de um acentuado declínio dos preços de mercado e de elevados excedentes de produção.

O período que terá início em 2013 afigura-se como um desafio para o mercados agrícolas europeus. As novas condições comerciais, as novas perspectivas financeiras, o desaparecimento, a nível comunitário, das restituições à exportação – que exigirá que todos os produtos comunitários se posicionem no mercado mundial em condições de concorrência – e a maior volatilidade dos mercados, entre outros, desenham um ambiente mais incerto, no qual a PAC terá de continuar a cumprir os seus objectivos.

A UE deve dispor de um modelo agrícola que seja dotado dos instrumentos necessários para estabilizar os mercados e abordar a volatilidade dos preços, em que a actividade económica da agricultura proporcione aos agricultores rendimentos justos que reflectam o seu contributo para a sociedade e em que a agricultura constitua o pilar da vida nas zonas rurais.

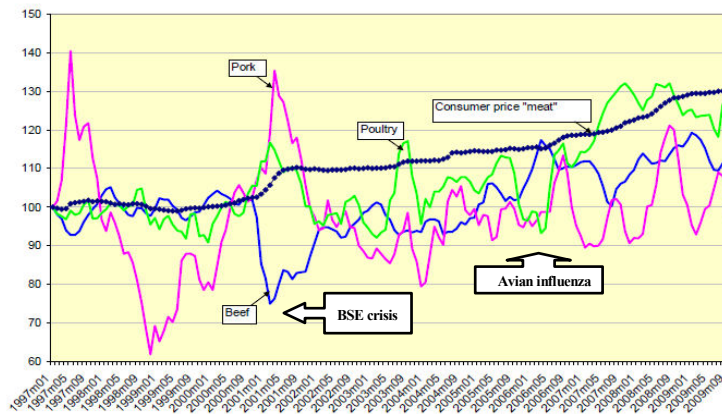
A indústria agro-alimentar e de distribuição configurará o mercado para os consumidores, que terão acesso a produtos competitivos, seguros e de alta qualidade, elaborados segundo métodos respeitadores do ambiente. Assim, no período que medeia até 2020, será necessário colocar mais a tónica na cadeia de valor dos fornecimentos agrícolas, nas organizações interprofissionais e na compatibilidade entre o sector agrícola e a política de concorrência.

Um mercado agrícola comunitário deste tipo trará sem dúvida um valor acrescentado à Comunidade no seu conjunto.

CAIXA 3: EVOLUÇÃO DOS PREÇOS DOS PRODUTOS AGRÍCOLAS (CARNE, LEITE E PRODUTOS LÁCTEOS, CEREAIS E PÃO) NA UE

EVOLUÇÃO DOS PREÇOS DA CARNE NA UE

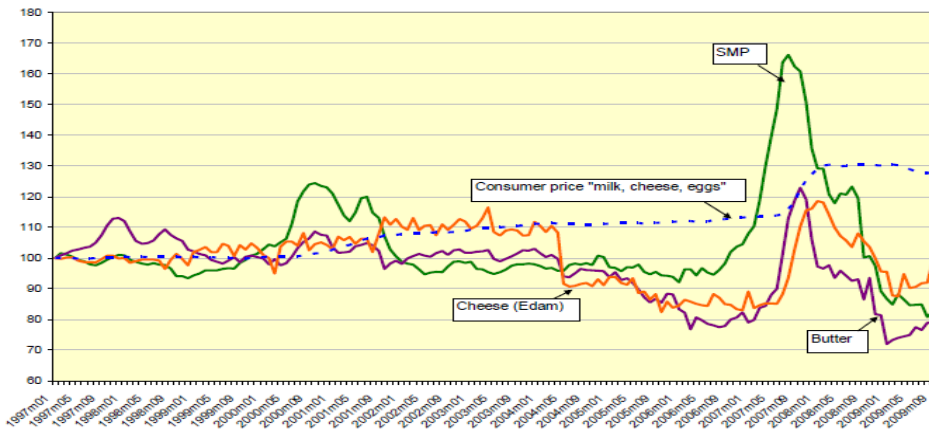
(Jan1997 until Oct2009, Jan 1997=100)



Source: AgriView, Eurostat.

EVOLUÇÃO DOS PREÇOS DO LEITE E PRODUTOS LACTEOS NA UE

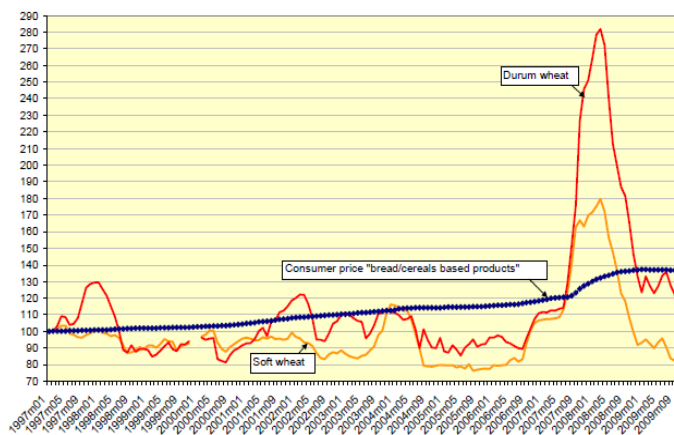
(Jan1997 until Oct2009, Jan 1997=100)



Source: AgriView, Eurostat.

EVOLUÇÃO DOS PREÇOS DOS CEREAIS/PAO E DOS PRODUTOS A BASE DE CEREAIS NA UE

(1997=100)



Source: AgriView, Eurostat.

4. Actuais instrumentos de gestão de crise e de mercado

O processo de reforma da PAC e a introdução e consolidação de ajudas directas aos agricultores levou a uma simplificação dos mecanismos de intervenção das diversas organizações comuns de mercado (OCM) sectoriais, que culminou numa OCM única (Regulamento (CE) n.º 1234/07), na qual foram incorporadas as reformas mais recentes. Para além da simplificação e da normalização dos instrumentos de gestão das diferentes OCM, foi criada uma verdadeira rede de segurança a fim de proporcionar a protecção necessária num contexto de mercados cada vez mais abertos.

Apresentam-se no quadro infra os instrumentos de gestão do mercado da OCM única, seguidos de uma série de observações.

CAIXA 4 GESTÃO DO MERCADO NA OCM ÚNICA

Mercado interno

Medidas de intervenção

Intervenção pública e armazenagem privada

Medidas especiais de intervenção

Regimes de contenção da produção

Regimes de ajuda (específicos)

Disposições relativas à comercialização e à produção

Normas de comercialização e condições de produção

Organizações de produtores (OP), organizações de operadores e interprofissionais

Trocas comerciais com os países terceiros

Importações

Exportações

Regras de concorrência

Regras aplicáveis às empresas (agricultura)

Regras relativas às ajudas estatais

As medidas de intervenção especiais constituem actos excepcionais destinados a apoiar mercados específicos em resposta ao aparecimento de doenças em animais e às limitações à livre circulação daí decorrentes. Além disso, este tipo de medidas só pode ser adoptado em certos sectores em caso de perda de confiança dos consumidores em razão da existência de riscos para a saúde pública ou para a sanidade animal.

Existem actualmente regimes destinados a limitar a produção, como as quotas de produção aplicáveis ao leite, à fécula de batata e ao açúcar, bem como limites para a produção vinícola. Alguns destes limites desaparecerão ao longo do período de implementação da futura reforma da PAC.

Para além dos instrumentos de gestão do mercado a nível comunitário, em certos sectores existem instrumentos reguladores cuja implementação é decidida pelos Estados-Membros ou pelos próprios produtores, através das suas organizações. É o caso do sector das frutas e legumes ou do sector vinícola, para os quais não existem mecanismos comuns de intervenção e de gestão do mercado, mas que dispõem de um sistema de ajuda específico. A sua regulação assenta em mecanismos de retirada do produto ou de não-colheita.

Há que avaliar ainda a adequação e a eficácia de alguns destes mecanismos relativamente a outros produtos, embora seja possível afirmar desde já que exigem provavelmente o aperfeiçoamento da legislação comunitária em vigor, em particular no que diz respeito à compatibilidade com as regras de concorrência, a qual prevê um tratamento especial para os produtos agrícolas, tal como estipulado no Tratado. Este aspecto reflecte-se na OCM única.

No que diz respeito ao comércio, face à possibilidade de um acordo na Ronda de Doha para o Desenvolvimento da OMC, é provável que as restituições à exportação desapareçam e que passe a existir uma maior disciplina nos créditos à exportação ou na ajuda alimentar internacional, na medida em que tenham um impacto nos mercados.

No que diz respeito ao acesso ao mercado, a redução prevista na Ronda de Doha para o Desenvolvimento para os direitos aduaneiros comunitários aplicáveis aos produtos agrícolas será em média de pelo menos 54%. Um mecanismo complexo permitirá reduções menores a aplicar a certos produtos sensíveis, mas acompanhadas de um maior acesso ao mercado. Em todo o caso, continuarão a ser negociados acordos bilaterais e regionais.

É de referir que os instrumentos de regulação do mercado que continuam em funcionamento após o "exame de saúde" têm sido eficazes na atenuação dos efeitos negativos de diversas crises sectoriais. No sector da carne de suíno, por exemplo, a abertura da armazenagem privada e as restituições à exportação ao longo de alguns meses facilitaram uma recuperação dos preços no final de 2007.

Outro exemplo muito recente é a autorização da armazenagem privada para o azeite em 2009, que contribuiu para uma recuperação dos preços e para a subsequente estabilização do mercado.

A crise alimentar mundial de 2007 foi um bom exemplo do modo como estes instrumentos desempenham a sua função de estabilização do mercado. Face ao aumento repentino dos preços das matérias-primas mundiais e às políticas de exportação restritivas de países terceiros, tornou-se necessário proceder a um ajustamento entre a oferta e a procura na União Europeia, o qual foi possível graças à armazenagem pública comunitária de 14 milhões de toneladas de cereais. Estes entraram no mercado comunitário em 2007 até as existências de intervenção cerealíferas ficarem reduzidas a zero.

Em resumo, afigura-se que os actuais instrumentos de gestão têm contribuído para a gestão dos mercados agrícolas, funcionando como rede de segurança e evitando graves consequências para os produtores, os transformadores, os consumidores e a cadeia alimentar no seu conjunto. A recente crise no sector leiteiro é disso testemunho, apesar de a gravidade da situação ter tornado necessária a adopção de medidas excepcionais num pano de fundo de crise económica e de dificuldades orçamentais.

5. Análise dos instrumentos de gestão de crise e de mercado na futura PAC

À luz do que antecede, a questão essencial anda à volta da dos mecanismos de gestão do mercado que deverão fazer parte do modelo da PAC a partir de 2014. A este propósito, afigura-se necessário encontrar um equilíbrio entre a orientação de mercado, enquanto princípio basilar da agricultura europeia, e a plena garantia da viabilidade da actividade agrícola, evitando uma volatilidade extrema que teria um impacto negativo não só nos rendimentos agrícolas, como também no sector industrial, na distribuição, nos consumidores e na economia em geral.

Na perspectiva de uma maior abertura dos mercados no futuro próximo, a primeira necessidade consistirá em analisar as regras de um "terreno comum", ou seja, a necessidade de garantir uma reciprocidade adequada para que os produtores europeus estejam em pé de igualdade com os de países terceiros no que diz respeito ao cumprimento do cada vez maior número de exigências de saúde e de segurança. Haveria que prosseguir idêntico objectivo no que diz respeito às exigências ambientais e de bem-estar animal por meio de normas internacionais.

É igualmente necessário o acesso aos instrumentos de mercado da OCM única, enquanto rede de segurança. Para além de discutir os modos de aperfeiçoar os instrumentos já em vigor, é importante prosseguir os debates em torno de outros instrumentos susceptíveis de os complementar.

O direito de pagamento único oferece alguma estabilidade aos rendimentos agrícolas. Com o tempo, estes direitos de pagamento único irão perder as suas referências históricas, tornando difícil utilizá-los como instrumentos de gestão do mercado.

Apesar de a autorização de ajudas estatais nacionais poder constituir uma solução pontual para problemas menores localizados, não se afigura uma solução adequada para lidar com situações de crise grave no mercado comunitário, uma vez que daria origem a problemas de concorrência no mercado interno e implicaria uma clara renacionalização da PAC.

Um outro instrumento que está a ser ponderado assenta numa abordagem que envolve a garantia dos ganhos ou rendimentos, aguardando-se uma avaliação da sua eventual eficácia, bem como da sua compatibilidade com o quadro da OMC. Poderia valer a pena continuar a estudar esta opção.

O estudo mais aprofundado da opção consubstanciada em acordos e convénios interprofissionais e entre operadores é outra possibilidade. No entanto, seriam necessários progressos em duas questões fundamentais que podem constituir obstáculos: uma estrutura produtiva insuficientemente organizada e a falta de poder de negociação por parte dos agricultores. No que diz respeito a esta última questão, uma revisão da regulamentação que facilitasse a adopção de acordos no âmbito das organizações e associações de produtores ou de organizações interprofissionais sem pôr em causa os princípios da concorrência poderia ser uma alternativa válida.

Deve ser tida em conta a possibilidade de ocorrência de crises importantes em sectores com uma presença comunitária significativa, como os do leite, da carne e dos cereais, causadas por desequilíbrios graves nos mercados mundiais ou resultantes de doenças animais. Situações desse tipo exigirão da Comunidade importantes intervenções de gestão do mercado. No contexto da PAC pós-2013, é importante garantir que uma falta de recursos financeiros não restrinja uma gestão rápida e eficiente, em especial nos casos em que sejam ultrapassadas as margens disponíveis dentro dos limites estabelecidos nas perspectivas financeiras.

6. Perguntas

Na sequência das mais recentes reformas e no contexto do cenário acima apresentado:

- Considera que a orientação de mercado da agricultura europeia é suficiente?
- Considera que os actuais instrumentos de gestão do mercado oferecem uma rede de segurança suficiente no caso de um cenário de crescente volatilidade? De que modo seria possível melhorar a situação?
- Considera apropriado analisar instrumentos complementares dos já previstos na OCM única? Quais? De que modo?
- Pensa que a futura PAC deveria dispor de um mecanismo financeiro para lidar com situações de crise grave dotado de flexibilidade para responder rapidamente a tais ocorrências?